

1. Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917 – 1921 років. Указ Президента України №17/2016 від 22 січня 2016 р. – Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/172016-19736>

2. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – Т.1: 4 березня 1917 р. – 9 грудня 1917 р. / Упор. В. Ф. Верстюк (кер.), О. Д. Бойко та ін. – К.: Наукова думка, 1996. – 587 с.

3. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – Т. 2: 19 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. / Упор. В. Ф. Верстюк (кер.), О. Д. Бойко та ін. – К.: Наукова думка, 1997. – 422 с.

4. Західно-Українська народна республіка 1918-1923. Документи і матеріали. – Том 2. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ. – 2003. – 712 с.

5. Конституции буржуазных стран. Том II. Средние и малые европейские страны. М.; Л.: Государственное социально-экономическое издательство, 1936. – 664 с.

В. М. Венгер

кандидат юридичних наук,

*старший викладач кафедри загальнотеоретичних
та державно-правових наук*

Національного Університету «Кисиво-Могиллянська Академія»

МЕЖІ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ЯК ОРГАНІВ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Обмеження дискреції суб'єктів владних повноважень є логічною передумовою ефективної їх діяльності. Власне, усі сфери функціонування органів, що реалізують публічну владу, в сучасних умовах повинні бути предметом досить жорсткого нормативно-правового регулювання.

Встановлюючи вихідне начало спеціально-дозвільного принципу, Конституція України у частині другій статті 19 визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Питання реалізації визначених законом повноважень саме виборчими комісіями як органами адміністрування виборчого процесу є особливо актуальним з огляду на необхідність розумного обмеження дискреційних повноважень як таких. Це обумовлено, насамперед, специфічними обставинами діяльності, доволі чіткими та стислими строками правозастосування, різним рівнем професійної підготовки членів виборчих комісій та низкою інших політико-правових факторів.

Під час дискусій щодо конституційно-правового статусу виборчих комісій може ставитись під сумнів тотожність принципів їх діяльності з принципами діяльності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Дійсно, статус виборчих комісій в Україні, порядок їх формування та особливості організації роботи, визначені різними виборчими законами для різних видів виборів, обумовлюють певні особливості. Проте, не досліджуючи тут це питання, слід погодитись із І. Тимошенко щодо визначення виборчих комісій як суб'єктів владних повноважень, характеризує їх як «спеціальні колегіальні державні органи, уповноважені організувати підготовку та проведення виборів» [2, с.38]. Така позиція підтверджується комплексним аналізом виборчого законодавства та Кодексу адміністративного судочинства України.

Щодо розуміння дискреції, то воно базується на необхідності носія владних повноважень мати можливість ефективного і належного правозастосування у кожній конкретній ситуації. Тут слід виходити із запропонованого В. Авер'яновим, поняття «дискреційна влада» загалом та сприймати її як «...спосіб реалізації публічної влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами.» [3, с.195].

При такому досить широкому підході адміністративні органи повинні бути наділені досить значними повноваженнями розсуду щодо застосування норм права. Тоді особливо важливим стає питання меж застосування розсуду виборчими комісіями як суб'єктами владних повноважень. Адже суть зазначеного вище спеціально-дозвільного принципу якраз передбачає встановлення чітких та однозначних правил і процедур.

Тут доцільно проаналізувати практичний аспект розуміння та застосування під час виборчого процесу дискреційних повноважень виборчих комісій. У межах доступного тут обсягу коротко проаналізуємо один приклад – повноваження територіальних виборчих комісій, передбачене Законом України «Про місцеві вибори», щодо реєстрації кандидатів у депутати та кандидатів на посади сільських, селищних та міських голів.

Так, частина перша статті 43 зазначеного Закону передбачає, що «кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови, старости реєструється відповідною територіальною виборчою комісією в разі дотримання умов, передбачених статтею 40 цього Закону» [4]. Слід зазначити, що стаття 40, на яку є посилання, загалом передбачає вичерпні умови (в тому числі перелік необхідних документів) для реєстрації особи кандидатом на посаду сільського, селищного чи міського голови.

При цьому судова практика дещо відмінно подає правову характеристику зазначеного тут повноваження виборчих комісій. Переважна більшість проаналізованих рішень судів, винесених під час виборчого процесу чергових місцевих виборів 2015 року, подають розуміння поняття «дискреційне повноваження» у світлі Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2, визначаючи його як «повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду – тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найбільш відповідним за даних обставин...» [5].

Разом з тим цікавим є саме віднесення означеного вище повноваження територіальних виборчих комісій щодо реєстрації кандидатів до дискреційних повноважень. Наприклад, Львівський окружний адміністративний суд у справі № 813/5686/15 від 4 жовтня 2015 р. зазначив, що «...відповідач (Старосамбірська районна виборча комісія. – *Авт.*) використав дискреційні повноваження при вирішенні питання про реєстрацію кандидатів у депутати...» [6]. Така логіка є надзвичайно поширеною у судовій практиці. У продовження цієї думки Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі» визначає, що «суд може ухвалити постанову про зобов'язання відповідача прийняти рішення певного змісту, за винятком випадків, коли суб'єкт владних повноважень під час адміністративних

процедур відповідно до закону приймає рішення на основі адміністративного розсуду» [7]. Таким чином, суди, як правило, відмовляють у задоволенні позовних вимог щодо зобов'язання територіальної виборчої комісії зареєструвати конкретного кандидата, а, керуючись положеннями виборчого законодавства та частиною третьою статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, тільки зобов'язують відповідну виборчу комісію повторно розглянути це питання з урахуванням можливих порушень, що були предметом оскарження. Прикладом такого правозастосування є постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 804/14735/15 від 5 жовтня 2015 р. [8]. При цьому, зазначеною вище постановою Львівського окружного адміністративного суду у справі № 813/5686/15 від 4 жовтня 2015 р., визначивши повноваження територіальної виборчої комісії дискреційними, суд все ж навпаки – зобов'язав виборчу комісію зареєструвати кандидатів, що оскаржували рішення про відмову у їх реєстрації. Таким чином, суд спершу аргументував неможливість втручання у повноваження, а потім прийняв протилежне рішення.

З іншого боку, є приклади рішень судів, де зазначене повноваження територіальних виборчих комісій щодо реєстрації кандидатів категорично не визнається дискреційним. Так, Миколаївський окружний адміністративний суд у справі № 814/3775/15 від 4 жовтня 2015 року однозначно зазначив, що закон «...не дає виборчій комісії дискреційних повноважень на реєстрацію чи не реєстрацією кандидатів на свій власний розсуд, а вимагає зареєструвати кандидатів, якщо ними надані всі документи...» [9]. Незважаючи на кардинально інший теоретичний підхід, суд прийняв за своєю суттю таке ж рішення, як і суди, які вважають таке повноваження територіальної виборчої комісії дискреційним, і зобов'язав територіальну виборчу комісію тільки повторно розглянути документи.

Цей приклад сприйняття / несприйняття повноваження виборчої комісії щодо реєстрації кандидатів як дискреційного чи недискреційного демонструє загальну проблему правової характеристики дискреційних повноважень, усвідомлення та застосування їх меж. Зайняття судами різних позицій щодо розуміння правової природи повноважень виборчих комісій загалом дає підстави сумніватись щодо здатності ефективного розуміння, сприйняття та застосування таких повноважень членами виборчих комісій, які далеко не завжди мають необхідну правову освіту.

Окремо слід наголосити, що зайняття дискусійної позиції визнання повноважень виборчої комісії щодо реєстрації кандидатів її дискреційним повноваженням піднімає глобальнішу проблему – ефективного обмеження такої дискреції. Адже судовий спосіб захисту не завжди буде, як видно із наведених прикладів, ефективним механізмом захисту порушеного пасивного виборчого права. Більше того, в окремих випадках він може обумовити свавільне порушення виборчих прав.

Права людини сьогодні є універсальним критерієм оцінки функціонування органів публічної влади. Обмеження сваволі органів публічної влади в тому числі щодо виборчих прав є чи не найсуттєвішим елементом принципу верховенства права. Як влучно зауважує щодо обмеження дискреційних повноважень М. І. Козюбра: «...ця складова верховенства права і правової держави вимагає, насамперед, щоб діяльність, як держави загалом, так і її органів, включаючи законодавчий, підпорядковувалася утвердженню і забезпеченню прав і свобод людини» [10, с.3]. Таким чином, аналіз як закріплених нормативно, так і теоретико-правових механізмів та підходів до визначення меж дискреційних повноважень, в тому числі виборчих комісій, є доцільним та актуальним.

Щодо міжнародних стандартів обмеження дискреційних повноважень, то вони досить чітко та лаконічно сформульовані у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень № R(80)2. Так, адміністративний орган повинен переслідувати мету відповідного повноваження; дотримуватися принципів об'єктивності та безсторонності, пропорційності, рівності; приймати рішення в межах розумного строку; послідовно та узгоджено застосовувати загальні адміністративні приписи, одночасно враховуючи конкретні обставини кожної справи [11].

Разом з тим слід зазначити, що більшість із зазначених у цих Рекомендаціях вимог певною мірою імплементовані до національного законодавства України. Вони, як правило, сформульовані у законах також у рекомендаційному характері. Чи не найефективнішим нормативно-правовим інструментом обмеження адміністративної дискреції при прийнятті рішень є положення частини третьої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Ці норми поширюються у тому числі на діяльність виборчих

комісій та закріплюють повноваження адміністративних судів перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, зокрема, чи прийняті (вчинені) вони з дотриманням принципів добросовісності, неупередженості, розсудливості тощо [14]. Але зазначений інструмент, по-перше, далеко не завжди (як це видно і з наведених прикладів) може бути ефективно застосований до оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій; по-друге, цей механізм обмеження адміністративної дискреції може бути використаний виключно ретроспективно, тобто під час оскарження у судовому порядку адміністративного акту, що в умовах досить жорстких строків виборчого процесу теж не завжди може бути належним механізмом.

Таким чином, функціонування виборчих комісій як суб'єктів адміністрування виборчого процесу та органів публічної влади, а також реалізація ними дискреційних повноважень повинні бути предметом досить жорсткого нормативного регулювання. Разом з тим особливості національного виборчого законодавства, динамічний розвиток суспільних відносин, глобалізаційні процеси та розвиток інформаційно-комунікаційних технологій ставлять нові завдання щодо напрацювання та імплементації правових механізмів обмеження адміністративної дискреції. Особливо актуальною ця проблема є у сфері гарантування виборчих прав. Такі правові механізми повинні базуватись на вимогах принципу верховенства права, ключовим серед яких у цій сфері є принцип поваги до прав та свобод людини.

1. Конституція України / Верховна Рада України . – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 2014. – 103 с.

2. Тимошенко І. В. Проблемні питання визначення статусу виборчих комісій та їх членів як суб'єктів юридичної відповідальності / І. В. Тимошенко // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1(1). – С.36-41.

3. Авер'янов В. Б. Дискреційна влада / Юридична енциклопедія: У 6-ти т. – Т. 2. – К.: Українська енциклопедія, 1999. – С. 195-196.

4. Закон України «Про місцеві вибори» // Відомості Верховної Ради України – 2015. – № 37-38. – Ст.366.

5. Recommendation No. R(80)2 of the Committee of Ministers Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Ради Європи. – Режим доступу:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f22ae>.

6. Постанова Львівського окружного адміністративного суду у справі № 813/5686/15 від 4 жовтня 2015 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51986886>

7. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі» [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.

8. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 804/14735/15 від 05 жовтня 2015 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51985586>.

9. Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду у справі № 814/3775/15 від 04 жовтня 2015 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51889661>.

10. *Козюбра М. І.* Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог / М. І. Козюбра // Наукові записки Національного університету «Киево-Могилянська Академія». – 2007. – Т. 64: Юридичні науки – С. 3-9.

11. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.